

RAPPORT

Overleg Structuurvisie Ondergrond (STRONG)

In dit rapport staan de gezichtspunten van de deelnemers aan het Overleg Structuurvisie Ondergrond (STRONG). De voorzitter van het overleg biedt dit rapport aan de minister aan met het verzoek het te benutten in de verdere beleidsvorming.

Datum 6 juni 2016
Status Concept

In het Overlegorgaan infrastructuur en milieu (zie Wet overleg infrastructuur en milieu) voeren (de vertegenwoordigers van) de minister en staatssecretaris overleg met betrokkenen en hun organisaties over beleidsvoornemens op het gebied van infrastructuur en milieu. Het Overleg wordt voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter.

Inleiding

Het Rijk werkt samen met provincies, gemeenten en waterschappen aan het Programma Bodem en Ondergrond. Centraal daarin staat een duurzaam, veilig en efficiënt gebruik van bodem en ondergrond. Daarbij zijn het benutten en beschermen van de bodem en de ondergrond met elkaar in balans. De Structuurvisie Ondergrond (STRONG) is een van de onderdelen van het Programma Bodem en Ondergrond.

Ter voorbereiding op de ontwerp Structuurvisie Ondergrond zijn de maatschappelijke partijen vanaf het begin betrokken bij beleidsontwikkeling. Zo is het OIM in 2013 geconsulteerd voor een eerste inventarisatie van maatschappelijke opgaven. In 2014 is het OIM vervolgens geconsulteerd over de zes beleidsopgaven die staan vermeld in de nota "Probleemstelling en beleidsopgaven STRONG" en over de samenhang tussen de opgaven en de afwegingssystematiek.

In 2014 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de beleidsopgaven en in 2015 over de relatie van de Structuurvisie Ondergrond met het beleid van de minister van EZ inzake schaliegas. In 2015 vond een zienswijzeprocedure over de Notitie reikwijdte en detailniveau voor het planMER van de Structuurvisie Ondergrond plaats.

Het jaar 2016 staat in het teken van het onderzoek naar de milieueffecten in het planMER Structuurvisie Ondergrond en de vertaling van deze en andere bouwstenen in de Ontwerpstructuurvisie Ondergrond. Naar verwachting zal de ontwerp structuurvisie medio 2016 worden opgeleverd.

Overleg

Op 27 mei 2016 zijn maatschappelijke partijen geïnformeerd en geconsulteerd over het proces en de inhoud van de Structuurvisie Ondergrond in wording.

Op de agenda stonden het Werkdocument Ontwerp Structuurvisie Ondergrond, de bijbehorende kaarten en de notitie 'Denkrichtingen voor de uitwerking van de ontwerp Structuurvisie Ondergrond'.

Bij de bespreking werden de volgende vragen voorgelegd:

1. Deelt u opzet en hoofdlijnen van het werkdocument; herkent u uw belangen? Voldoet het werkdocument aan het beeld dat u bij een ontwerpstructuurvisie hebt?
2. Bieden de eerste denkrichtingen in de notitie voldoende sturing en ruimte voor nieuwe ontwikkelingen; voor lokaal maatwerk; worden bestaande activiteiten en waarden voldoende beschermd?
3. Welke bestuurlijke afspraken over nationale en decentrale belangen zijn nodig na vaststelling van de structuurvisie?
4. Wat kan uw rol zijn bij het realiseren van de opgaven en bij het omgevingsmanagement?

Organisaties

- L. van der Voort Federatie van Oppervlakte Delfstoffen Winnende Industrieën (FODI)
- A. Niks Nederlandse Brouwers en FWS
- R. Tummers Vereniging voor Energie, Milieu en water (VEMW)
- C. de Haas Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie (FNLI)

- G.H.J. Rijkhoff VNO-NCW-MKB Nederland
- M. van Herwijnen Nederlandse Olie en Gas Exploratie en Productie Associatie (NOGEPa)
- R. Eijnsink Vereniging van drinkwaterbedrijven in Nederland (Vewin)
- P. Dales NOGEPa
- F. Agterberg BodemenergieNL
- M. van Gelderen Nederlandse vereniging van Project Ontwikkelings Maatschappijen (NEPROM)
- T. Koopmans Nederlandse Zoutwinningsbedrijven
- J. van Huissteden Stichting Schaliegasvrij Nederland
- J. Mineur Milieudefensie
- A.H.J. van de Rijdt Federatie Instandhouding Monumenten
- Landschappen NL (alleen een schriftelijke bijdrage)

Vraag 1. Deelt u opzet en hoofdlijnen van het werkdocument; herkent u uw belangen? Voldoet het werkdocument aan het beeld dat u bij een ontwerpstructuurvisie hebt?

Gedeeld advies aan de Minister

Partijen zijn positief over hoe het proces tot nu toe is gegaan en de manier waarop men betrokken is. Ook is men positief over een aantal hoofdlijnen, behoudens onderstaande opmerkingen.

Partijen adviseren de Minister het volgende met betrekking tot het werkdocument:

- Neem systeemverantwoordelijkheid en de regierol van het rijk op in de Structuurvisie.
- Noem ook zaken die niet in de Structuurvisie komen, maar wel van nationaal belang zijn en verwijs naar de plek waar deze uitgewerkt worden. Er zijn daarbij meerdere belangen, maak duidelijk waar deze worden behartigd.
- Maak aparte paragrafen voor opslag in uitgeproduceerde gasreservoirs en opslag in zoutcavernes. CO₂ opslag in zoutcavernes is niet *im Frage* gezien de kleine capaciteit. Daarom beperkt het zich tot opslag van energiedragers in zoutcavernes.
- Neem veiligheid op als voorwaarde voor iedere activiteit.
- Organiseer de toegang tot kennis.
- Schep meer duidelijkheid over het vervolgproces, de diverse consultatiemomenten en hun impact op het proces, de status van de verschillende documenten en de scope en samenhang van STRONG en gerelateerde activiteiten, zoals het I&M programma bodem en ondergrond.

Adviezen van individuele partijen

- De VEMW, FNLI, FWS en de Nederlandse Brouwers vinden dat de regierol van het rijk door zou moeten klinken in een betere bescherming van grondwater voor menselijke consumptie, daar waar het de levensmiddelenindustrie betreft. Bescherming van grondwater voor menselijke consumptie is een verplichting die voortvloeit uit Europese wet- en regelgeving (Kaderrichtlijn water). Dit gegeven in combinatie met de systeemverantwoordelijkheid van het rijk ten aanzien van (grond)water maakt dat het Rijk zorg moet dragen voor een goede implementatie van Europese waterwetgeving én dat zij, gezien het doel en de scope van de Structuurvisie voor de Ondergrond, mede via deze Structuurvisie, zorg moet dragen voor adequate bescherming (skaders) daar waar het grondwater voor menselijke consumptie betreft. Daar komt bij dat in Europese wet- en regelgeving zoals de Krw, de Drinkwaterrichtlijn en de Algemene Levensmiddelenverordening geen onderscheid wordt gemaakt tussen grondwater voor de drinkwatervoorziening en grondwater dat anderszins voor menselijke consumptie wordt aangewend. Eén en ander rechtvaardigt vastlegging in de Structuurvisie.
- De Vewin vindt dat het belang van de energietransitie te veel op de voorgrond staat. Er is van de kant van de drinkwatersector bereidheid om mee te denken over waar ruimte kan worden gegeven aan geothermie en hier voorzichtig mee te beginnen. In de regio's wordt voorzichtig nagedacht over geothermie aan de randen van strategische reserves, maar niemand denkt na over ontwikkeling van die systemen binnen de bestaande beschermingsgebieden. Dit past niet bij het idee om voorzichtig te beginnen en het goed er bij betrekken van de belangen van drinkwatervoorzieningen.
- De Vewin vindt dat waterwinning en het voortbestaan van huidige beschermingsgebieden voldoende prioriteit moeten hebben. De voorgestelde ja, mits-benadering voor geothermie en bodemenergie in het werkdocument in alle gebieden met reserves voor de drinkwatervoorziening is strijdig met een goede bescherming van onze voorraden. Als denklijn stelt de VEWIN voor: scheiding, en een veel stringenter beleid in de gebieden die zijn aangewezen.
- De Vewin mist de toegezegde uitsluitingen voor geothermie, mijnbouwactiviteiten en schaliegas in bestaande beschermingsgebieden en boringvrije zones voor drinkwater en versterking van hun positie in het afwegingskader.
- Vewin hecht eraan dat aanwijzing van Nationale Grondwater Reserves in STRONG zelf plaatsvindt zoals ook in de Beleidsnota Drinkwater is aangekondigd.
- NOGEPa benadrukt dat, met het oog op een zo optimaal en flexibel mogelijke benutting van de onder- en bovengrond, een 'ja, mits'benadering leidend zou moeten zijn.
- NOGEPa pleit ervoor in het afwegingskader van de Structuurvisie Ondergrond geen uitsluitingen op te nemen, maar telkens uit te gaan van een zo optimaal en flexibel mogelijke benutting van de ondergrond en bovengrond voor de diverse activiteiten. Ten behoeve van de gewenste flexibiliteit dient tenminste elke vijf jaar te worden bezien of de Structuurvisie moet worden geactualiseerd.
- De FODI doet een dringend verzoek om Delfstoffenwinning wel op te nemen in STRONG en het zeker hierin ook te benoemen als van Nationaal Belang.
- Milieudefensie is positief dat de energietransitie voorop staat, maar heeft kritiek op het uitgangspunt dat aardgas nodig is als transitie-brandstof. Wanneer voluit wordt ingezet op hernieuwbare energiewinning, energiebesparing en innovatie kan het gebruik van aardgas snel terug worden gebracht naar het nulniveau.
- Stichting Schaliegasvrij Nederland pleit ervoor veiligheid ook specifiek te noemen als derde doel bij de doelstellingen van de structuurvisie.
- Landschappen NL was niet aanwezig maar heeft schriftelijk aangegeven dat het voor hen niet duidelijk is hoe de status van Nationale landschappen doorwerkt in de structuurvisie,

dat ze nog een heldere lijn m.b.t. compensatie/verevening bij aantastingen van de kwaliteit van de leefomgeving mist en dat het onderscheid tussen de ondergrond (waarop deze structuurvisie betrekking heeft) en bovengrond (waarop de Aanvullingswet Bodem betrekking heeft) niet duidelijk is afgebakend. Neem het instrument aanwijzen van Aardkundige monumenten op.

- Bodemenergie.nl verzoekt om bodemenergie op te nemen in de structuurvisie, ook wanneer uitwerking in het programma Bodem en Ondergrond plaatsvindt. Maak onderscheid tussen de verschillende technieken (open en gesloten systemen van bodemenergie, hoge temperatuuropslag en geothermie) en baseer beleid op feiten, niet op ongefundeerde zorgen.

Toezeggingen tijdens het OIM:

- Op het gebied van drinkwater zullen zaken nog zorgvuldiger worden opgeschreven. Beleid voor de toekomst is niet goed gerelateerd aan wat al bestaat, waardoor dit losgelaten lijkt te worden. Bestaande winningen en beschermingsgebieden zullen worden gerespecteerd.
- Er zal duidelijk worden gemaakt waar informatie die niet thuishoort in de Structuurvisie (maar in het uitvoeringsprogramma voor het programma Bodem en Ondergrond) zal worden opgenomen.
- Het feit dat zoutwinning met weinig andere functies botst zal nog worden opgeschreven. Daarbij zal scherper worden omschreven om welke opslag het waar gaat.
- Wat betreft de afbakening van het plangebied wordt toegezegd na te gaan of duidelijk genoeg is opgeschreven hoe wordt omgegaan met de diepe ondergrond van de grote binnenwateren zoals het IJsselmeer. Voor de Noordzee en de Waddenzee is in het verleden al afgesproken en vastgelegd over hoe met de diepe ondergrond moet worden omgegaan.
- Schaliegas valt onder het moratorium tot in ieder geval 2020. De ministers geven aan dat dit niet de meest voor de hand liggende optie is. Dat betekent dat er misschien wel onderzoek wordt gedaan om te weten wat er is en hoe dit te winnen zou zijn. Verder wordt schaliegas in deze structuurvisie niet geacommodeerd. Bij het plannen van functies hoeft er niet anders rekening mee te worden gehouden dan dat je weet dat het in de bodem zit. Op het moment dat een volgend kabinet toch besluit schaliegas te gaan winnen dan zal die functie alsnog ingevuld moeten worden, in verhouding tot hetgeen er op dat moment al is.

Vraag 2. Bieden de eerste denkrichtingen in de notitie voldoende sturing en ruimte voor nieuwe ontwikkelingen; voor lokaal maatwerk; worden bestaande activiteiten en waarden voldoende beschermd?

Advies aan de Programmamanager (ter informatie aan de minister)

Het OIM adviseert de Programmamanager het volgende met betrekking tot de notitie denkrichtingen:

- De Vewin geeft, ten aanzien van het te voeren beschermingsbeleid in de Algemene Strategische Voorraden (ASV's) en Nationale Grondwater Reserves (NGR's) aan, dat 'ja, mits...' een spanningsveld op kan leveren met de houding 'nee, tenzij...' die ze bij de provincies vermoeden.
- De verdere invulling en uitwerking van de Nationale Grondwater Reserves ziet de Vewin het liefst vastgelegd in de structuurvisie. Het voorstel wordt gedaan om provincies een belangrijke rol te geven. Hij zou graag zien dat dit in de Structuurvisie Ondergrond wordt vastgelegd. Wellicht is er een modus te vinden waarbij de provincies wel een rol krijgen

bij de invulling maar generieke uitspraken en uitsluitingen in Structuurvisie vast worden gelegd.

- Gas als transitiebrandstof heeft, volgens Stichting Schaliegasvrij Nederland, alleen zin als de emissie van methaan in de hele keten kan worden beperkt. Stichting Schaliegasvrij Nederland zou graag zien dat de tekst wordt aangevuld met 'mits de productie van methaan kan worden beperkt'.
- FIM geeft aan dat bij de afweging de uniciteit en onomkeerbaarheid van archeologische en cultuurhistorische waarden zwaar moet wegen.
- De Zoutindustrie stelt voor de opslag van energiedragers op te nemen in de notitie.
- NOGEPA benadrukt dat, met het oog op een zo optimaal en flexibel mogelijke benutting van de ondergrond en bovengrond, een 'ja, mits...'-benadering leidend zou moeten zijn.
- NOGEPA verzoekt in de structuurvisie aandacht te schenken aan het feit dat steeds meer gemeenten en provincies zich keren tegen gaswinning en aan te geven hoe de afweging tussen nationaal belang en lokaal belang (NIMBY) in de verhouding Rijk-lagere overheden een rol zal (moeten) spelen.
- NOGEPA adviseert, in het kader van kennisontwikkeling, een inleidende paragraaf in de structuurvisie op te nemen met beeldmateriaal.
- NOGEPA adviseert een IT-instrument, naar analogie van de landelijke risicokaart, te ontwikkelen dat landelijke, regionale en lokale overheden en andere gebruikers behulpzaam is bij het afwegingsproces van de vele functies en activiteiten die wij nu en in de toekomst in Nederland zowel boven als onder de grond nodig hebben om de energie- en watervoorziening van goede kwaliteit, CO₂-arm, veilig, betrouwbaar en betaalbaar te hebben en te houden.
- NOGEPA adviseert om te onderzoeken of en in hoeverre het noodzakelijk is de beleidsruimte van provincies ten aanzien van drinkwaterbeschermingsgebieden in te kaderen aan de hand van de beleidsuitspraken in STRONG.
- BodemenergieNL adviseert om terughoudend te zijn met lokale afwijkingen van nationale afspraken. De branche heeft een kwaliteitsborgingssysteem dat wettelijk is verankerd en de, meestal kleine, bedrijven hebben moeite genoeg om hieraan te voldoen. Diversiteit door lokale afwijkingen daarvan levert onevenredige belemmeringen op.

Vraag 3. Welke bestuurlijke afspraken over nationale en decentrale belangen zijn nodig na vaststelling van de structuurvisie?

Partijen merken op dat er ook bij andere OIM-tafels behoefte is aan een nationale regierol, hoewel dat in strijd is met wat eerder is bedacht over decentraliseren. Hiermee kan ook worden voorkomen dat je niet voldoet aan Europese wetgeving. VEMW, FNLI, FWS en Nederlandse Brouwers delen deze mening. Ze zijn van mening dat het goed mogelijk is om de uitvoering te decentraliseren met behoud van een centrale regierol van het rijk. Het Deltaprogramma is daarvan een uitstekend voorbeeld.

VEMW, FNLI, FWS en Nederlandse Brouwers stellen voor dat het rijk een bestuurlijke overeenkomst sluit met de provincies (als direct verantwoordelijke voor de bescherming van het grondwater) waarin wordt geregeld dat provincies, gezamenlijk met de onttrekkers, invulling geven aan de bescherming van omvangrijke grondwaterwinningen voor menselijke consumptie door middel van feitendossiers.

Vraag 4. Wat kan uw rol zijn bij het realiseren van de opgaven en bij het omgevingsmanagement?

Aanbod vanuit de partijen:

- Branche organisaties kunnen, zoals ze nu ook al doen, cursussen organiseren voor gemeenten.
- Brancheleden hebben elkaar toegezegd dat zij input zullen leveren voor zogeheten feitendossiers. Feitendossiers zijn documenten die informatie bevatten over bedreigingen en mogelijke risico's inzake de kwaliteit van het grondwater dat voor menselijke consumptie wordt aangewend. Feitendossiers worden door provincies en onttrekkers gezamenlijk opgesteld waarbij de regie wordt gevoerd door de provincie. Enkele leden hebben hier al ervaring mee, maar dit hangt ook van de provincies af.
- De drinkwatersector is nadrukkelijk bezig om het kennisniveau over de diepe ondergrond op een hoger plan te brengen. Ondermeer over functiecombinaties in de ondiepe en diepe ondergrond. Dit moet gebeuren op basis van de juiste feiten. Die inzet willen ze graag meebrengen.
- Partijen benadrukken dat het voor het midden- en kleinbedrijf allemaal wel werkbaar moet blijven op lokaal en regionaal niveau.
- De Vewin haalt aan dat in een ander OIM is gesproken over het niet goed samenwerken tussen overheden waardoor afspraken soms haaks op elkaar staan. Het bedrijfsleven haakt dan af.
- NOGEPA geeft aan dat NOGEPA-leden actief bezig zijn met het inbedden van omgevingsmanagement in hun bedrijfsvoering.

Colofon

Voorzitter	Ina Adema
Contactpersoon	Janneke de Jong <i>Secretaris Overleg IenM</i> M 06 52 59 57 01 E-mail: janneke.de.jong@minienm.nl
Kenmerk	IENM/BSK-2016/
Bijlage(n)	Digitale consultatie werkdocument en denkrichtingen